

DU ÄR LURAD

Lagrådet

Rättssäkerhetsgaranti eller ren formalitet?

HENRIK BORG

5



TIMBRO

UPPDRAG SVERIGE 2006

Lagrådet

Rättssäkerhetsgaranti eller ren formalitet?

HENRIK BORG

Henrik Borg är 25-årig jurist och
Östeuropavetare från Uppsala.



TIMBRO

Juni 2006

ISBN 10: 91-7566-623-5

ISBN 13: 978-91-7566-623-5

Timbro, Box 5234

102 45 Stockholm

tel 08-587 898 00

fax 08-587 898 55

info@timbro.se

www.timbro.se

5

SAMMANFATTNING

Regeringen struntar i 55 procent av Lagrådets varningar om bristande rättssäkerhet i lagförslag. Under innevarande mandatperiod har Lagrådet utfärdat 31 varningar, och regeringen har ignorerat 17 av dem. Detta trots att Lagrådets granskning i de flesta fall är den enda gång lagförslag prövas utifrån hur de kan komma att inkräkta på mänskliga fri- och rättigheter, och ifall de uppfyller de krav den allmänna rättssäkerheten ställer. Lagrådet består av domare från Högsta domstolen och Regeringsrätten och betraktas som landets skickligaste jurister. Lagrådets funktion är att granska regeringens lagförslag utifrån rättssäkerhets-, grundlagsperspektiv m m.

Tre exempel på lagförslag som Lagrådet kritiserat för bristande rättssäkerhet är:

- Polisen ska få rätt att avlyssna människors telefoner utan inledd förundersökning. Det innebär att polisen inte behöver tro att det har begåtts ett brott, bara att det kan komma att ske någon gång, för att någon skall få avlyssnas.
- Regeringen vill införa så hårda krav på minkuppfödning att det i praktiken innebär en begränsning i rätten att bedriva denna näring.
- Regeringen har gjort det betydligt lättare för polisen att kroppsvisitera ungdomar som ”ser ut” som klottrare. Detta innebär att det numera i princip räcker att en person är klädd på fel sätt och befinner sig i närheten av klotter för att polisen skall ha rätt att genomföra en kroppsvisitation.

I dessa tre fall har regeringen ignorerat Lagrådets varningar.

Att ignorera bristande rättssäkerhet i lagförslag är allvarligt. Människor riskerar att komma i kläm och det blir svårare att upprätthålla mänskliga rättigheter. Dessutom skapas ett demokratiskt underskott i det att förtroendet för staten, och i förlängningen demokratin, undermineras. Litar inte människorna på lagen kommer de inte heller känna förtroende för lagstiftare.

Lagrådets uppgift är att granska regeringens lagförslag. Granskningen skall bland annat undersöka hur lagförslag förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt, om de uppfyller rättssäkerhetens krav och om de är utformade så att lagen kan antas uppfylla sitt syfte.

Regeringen har ingen skyldighet att skicka lagförslag på remiss till Lagrådet och Lagrådet kan inte stoppa eller tvinga fram ändringar i ett förslag om inte regeringen frivilligt tar till sig dess synpunkter.

De svenska grundlagarna är medvetet skrivna så att de ska vara tandlösa. I stället för en grundlag som tvingar politikerna att upprätthålla respekten för medborgarna och deras rättigheter har vi en svag institution – Lagrådet – och illusionen om politiker som söker råd för att garantera folkets bästa. Tanken med Lagrådet är att förslag frivilligt skall underkastas remiss, och att regeringen frivilligt ska ta till sig Lagrådets synpunkter.

Även om Lagrådet endast har en rådgivande funktion förväntas dess rekommendationer väga så tungt hos politikerna att de frivilligt rättar sig efter dem. Detta ska fungera som ett slags samhällskontrakt – experterna i Lagrådet ska undersöka och stödja politikernas förslag så att de kan regera utan att kränka folket. Så ska rättssäkerheten och de mänskliga rättigheterna värnas. Men om regeringen struntar i Lagrådets synpunkter finns inga sanktionsmöjligheter.

Som en direkt konsekvens av detta kan ingenting hindra regeringen från att genomdriva rättighets- eller integritetskränkande lagstiftning, såvida inte någon av regeringens politiska allierade röstar emot förslaget i riksdagen.

Lagrådets ställning och svaga position är en konsekvens av vår historia. Vi har ett politiskt system där grundtröjan är att politikerna är goda och alltid fattar kloka beslut. Det är en syn som blir ett slags politisk taylorism, där politikerna förstår folkets behov och möter dem med reformer och där allt som hindrar politiken blir omodernt och saknar progressivitet. Således saknar Sverige en grundlagsprövande domstol och intar därmed en särställning bland västerländska demokratier.

När regeringen så systematiskt ignorerar Lagrådets synpunkter bryter den med tanken bakom grundlagen och Lagrådet. I stället för att i diskussion med väljarna ändra grunden för sitt mandat, gör regeringen detta på eget bevåg. Då skapas ett stort demokratiskt dilemma. En träffande beskrivning av situationen är Juvinalis ord: "Vem vaktar väktaren?" De politiker som är satta att vaka över oss riskerar i stället att kränka oss. Bristande rättssäkerhet, lagar som inte fyller sina syften och lagar som inte respekterar mänskliga rättigheter blir konsekvenserna.

Här finns det ett uppenbart demokratiskt problem. De som skall förvalta medborgarnas politiska förtroende sviker och ägnar sig åt verksamhet som hotar medborgarnas rättigheter i stället för att förvalta dem. Att regeringen i hela 55 procent av fallen struntar i Lagrådets varningar om rättssäkerhet är allvarligt. Det visar tydligt att regeringen börjar ta sig makt på folkets bekostnad, och därmed sviker sitt demokratiska mandat.

Stockholm i juni 2006

Henrik Borg

INNEHÅLL

Ignorerandet av Lagrådet och dess konsekvenser (5)

Spelar Lagrådets yttranden roll? (10)

Hur blev det såhär? (12)

SVENSK GRUNDLAG: EN KORT HISTORIK (12)

LAGRÅDETS HISTORIA (14)

Vad bör göras? (16)

Metodologisk redogörelse (17)

NOTER (19)

KÄLLFÖRTECKNING (21)

BILAGA 1. LAGRÅDETS VERKSAMHET OCH REGLERING (23)

BILAGA 2. LAGFÖRSLAG SOM HAR KRITISERATS PÅ
RÄTTSSÄKERHETSGRUNDER (24)

Ignorerandet av Lagrådet och dess konsekvenser

I vårt politiska system finns en institution som har till uppgift att säkerställa att lagförslag stämmer överens med grundlagen, med övriga lagar och att de inte hotar rätts säkerheten. Lagrådet består av domare från Högsta domstolen (HD) och Regeringsrätten. Regeringen har ignorerat 55 procent av de varningar om bristande rättssäkerhet som Lagrådet utfärdar i sina remissvar.

Är det ett demokratiskt problem? Svaret på frågan beror i stor utsträckning på vad man menar med demokrati. Socialdemokraterna har haft makten under nästan hela 1900-talet, och det är självklart att deras politik och demokratisyn har kommit att dominera statens och lagens utformning. Allt annat vore ytterst märkligt, och synen på Lagrådet är inget undantag. Det finns ofta en beredvillighet hos regeringen att acceptera en del av Lagrådets invändningar, argumentera emot vissa och ignorera andra.

Det är en del av en demokratisk process där synsätts stöts och blöts, och som har vuxit fram i ett Sverige som präglats av politiskt samförstånd och förhandlingskultur. I ett sådant sammanhang begränsas Lagrådets roll till att vara ett slags ombudsman vars uppgift är att peka på vissa aspekter av ett lagförslag. Detta är helt i linje med de uppgifter konstitutionen ger Lagrådet, det vill säga att vara en remissinstans bland många andra. Anser regeringen att rättssäkerhetssynpunkterna är acceptabla kan de beakta dem, tycker regeringen att synpunkterna väger lättare än några andras synpunkter ignorerar man dem.

Med denna syn på lagstiftningsprocessen accepterar man emellertid regeringen och departementstjänstemännen som höjda över resten av Sverige. Endast de folkvalda har den totala överblicken, endast de kan väga samman alla argument till ett klokt och nyanserat beslut när alla röster fått komma till tals, men där makten väljer vilka hänsyn som väger tyngst. Regeringen framstår då som en lagstiftnings skiljedomsnämnd som likt kung Salomo från sin höga tron avkunnar domar vars vishet till fullo kan förstås endast när de tillämpas. Men regeringen besitter inte visdom av närmast bibliska proportioner, i alla fall inte som ett resultat av att vara utsedd i fria och rättvisa val. Ett system som säger att folkviljan (tolkad som majoritetsbeslut av riksdagsledamöterna) skall övertrumfa landets mest rättskunniga män och kvinnor även när den allmänna rättssäkerheten är hotad, öppnar med nödvändighet för godtycke.

Intuitivt skulle man tro att det är inom någon av socialdemokratins kärnfrågor – som

social- och arbetsmarknadspolitiken – som regeringen oftast bortser från Lagrådets påpekanden beträffande rättssäkerheten.

I denna granskning är problembilden mer komplex än så. Det är i själva verket frågor som rör kampen mot terrorism och organiserad brottslighet som föranleder flest anmärkningar från Lagrådet.

Politiker agerar som nyttomaximerare när de söker finna frågor som kan ge nya röster eller förhindra att väljare flyr från det egna partiet. Om en politisk rörelse framstår som alltför handfallen när det gäller att bekämpa faror som stora delar av befolkningen oroas över skulle delar av väljarbasen eroderas. Problemet är att när en *regering* agerar på detta sätt får den kritik av forskare och intresseorganisationer som anser att åtgärder som vidtas inte är proportionella till det faktiska hotet. För att försvara sin politik måste regeringen då visa på att det finns ett verkligt hot. Detta skapar emellertid förnyad oro eftersom statliga hotbilsbedömningar generellt har stor trovärdighet i allmänhetens ögon, vilket leder till högre rop efter åtgärder. Om det inte finns effektiva medel för att bryta utvecklingen, kan denna spiral av rädsla och osäkerhet leda till krav på allt mer ingripande lagstiftning, urholkade rättigheter och, i förlängningen, till att rättsstaten urholkas.

De svenska grundlagarna saknar sådant skydd. Det finns inga effektiva spärrar. Fokus ligger på att den regering som vinner ett val snabbt skulle kunna driva igenom sin politik utan att göra våld på folkviljan.

Det är mycket allvarligt att en konstitution utformas efter den situation som råder vid dess tillkomst. Sveriges grundlagar är de spelregler som styr hela den demokratiska processen. Deras kvalitet och utformning avgör hur väl mänskliga rättigheter tillvaratas. Eftersom de rättigheter detta grundläggande rättsliga dokument skall skydda är av så avgörande betydelse för det fria samhället, bör det utformas efter värsta tänkbara scenario. Om så inte sker, utan politiker får alltför stort inflytande över de beslut som fattas, riskerar skyddet för mänskliga rättigheter att variera med den rådande folkopinionen. Att grundlagen har så få drag av konstitutionell liberalism – alltså tanken att lagarna styr politiken i stället för tvärtom – har fått och kan komma att få, allvarliga följder. Låt oss kort avvika från att snävt granska Lagrådets funktion, och följa regeringens kamp mot organiserad brottslighet och terrorism. Denna skildring bör klart visa varför Lagrådets tandlöshet är ett allvarligt demokratiskt problem.

I Sverige har under det gångna halvåret lagts ungefär 30 olika förslag som skall ge polisen och säkerhetstjänsten nya befogenheter. Det som uppmärksammats mest, och som innehåller en ny syn på polisiär verksamhet, är förslaget att slopa rättegångsbalkens¹

krav på inledd förundersökning och det därmed sammanhängande kravet på konkret brottsmisstanke för att vissa polisära tvångsmedel – t ex hemlig teleövervakning – skall få användas. Detta är ett helt nytt sätt att se på brott och polisarbete. Tidigare var tvångsmedel alltid kopplade till det brott som misstänktes ha begått. Om detta förslag genomförs kopplas användandet av tvångsmedel i stället till individen. Avgörande för tillämpningen av integritetskränkande övervakning blir i sådana fall inte att en individ på goda grunder misstänks ha gjort sig skyldig till brott, utan uppträder misstänkt, umgås i ”fel” kretsar, klär sig ”fel” eller besöker ”fel” webbsidor. Regeringen har tidigare också föreslagit att ett nytt tvångsmedel inrättas, hemlig rumsavlyssning (buggning), ej att förväxla med hemlig teleavlyssning.

Förslaget till lag om hemlig rumsavlyssning har nyligen behandlats av Lagrådet som i sitt yttrande skrev:

”(F)örslaget uppvisar brister ... Någon närmare analys ... om (behovet av och) effektiviteten av buggning som motmedel läggs ... inte fram.”²

Lagrådet konstaterar också att trots att förslaget som det är skrivet syftar till att bekämpa allvarlig organiserad brottslighet föreslås utnyttjande av tvångsmedlet även kunna ske i förhållande till brott som är ovanliga för denna sorts brottslighet, till exempel våldtäkter. Vidare anser Lagrådet att det är helt uteslutet att, som först var tänkt, även kunna bugga läkarmottagningar. Lagrådet anser sammanfattningsvis att lagförslaget bör omarbetas i flera avseenden samt att Integritetsskyddsskommitténs (Ju 2004:05) slutredovisning av sitt arbete, som syftar till att analysera och kartlägga lagstiftning som berör den personliga integriteten, bör inväntas så att hänsyn kan tas till deras slutsatser. På denna kritik har regeringen via justitieministern svarat att man inte delar Lagrådets uppfattning. Förslaget behandlas för närvarande i justitieutskottet. Förslaget om att använda tvångsmedel i förebyggande syfte är kanske det mest uppseendeväckande, men bara ett i en lång rad av integritetsmässigt problematiska ändringar, och förslag till ändringar, av svensk rätt som utarbetats på sistone:

Polisen får från 1 jan 2006 ta DNA-prov från en person som är skäligen misstänkt för ett brott som kan ge fängelse, en ändring från tidigare, då det krävdes att brottet kunde leda till minst två års fängelse. Om speciella omständigheter råder får polisen med tvång ta DNA-prov även från en person som över huvud taget inte är misstänkt för brott.³

Skattekontrollutredningen föreslår att Skatteverket skall få genomföra husrannsakingar samt oanmälda inspektioner.⁴

Polisen föreslås få tillgång till ett nytt tvångsmedel, ”hemlig dataavläsning”. Det innebär att polisen skall få tillåtelse att installera så kallade spionprogramvaror på misstänkta personers datorer, programvaror som via Internet sänder information om vad den misstänkte gör vid sin dator.⁵

Sedan 1 juli 2005 får polisen, till skillnad mot tidigare lagstiftning, använda överskotts-information erhållen vid hemlig teleavlyssning till utredning av andra brott än vad tillstånd till teleavlyssningen meddelades för.⁶ Detta innebär att polisen kan inleda en undersökning om den vid en avlyssning hör talas om något annat och för undersökningen helt ovidkommande förhållande som kan vara brottsligt. Beredningen för rättsväsendets utveckling har också föreslagit att "hemlig teleövervakning" även ska omfatta att polisen får använda sig av "lokalisering", att i realtid övervaka var någon befinner sig.

Den 1 oktober 2004 infördes nya regler som ökar polisens möjligheter att använda hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Hemlig teleavlyssning, det mer ingripande av tvångsmedlen, innebär att man avlyssnar någons telefonsamtal. Efter lagändringen får dessa tvångsmedel användas även om minimistraflet för det brott som begåtts är under två år om brottets *straffvärde* kan antas överstiga två år. Från detta datum får hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning användas som registrerar in- och utgående samtal till en viss person, *även* på teleadresser som inte tillhör den som misstänks för ett brott, om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att kontakta dessa teleadresser.

Den 1 oktober 2004 trädde också en ny formulering i rättegångsbalken i kraft som explicit slår fast att polisen har rätt att från teleoperatörer begära in även historiska data om en persons kommunikation.

Förutom utvecklingen av tvångsmedel gör ny teknik det i allt större utsträckning möjligt att kontrollera och övervaka enskilda individers privatliv. Också på dessa områden har en rad förslag lagts i syfte att bekämpa allvarlig brottslighet:

Utredningen om tillgång till elektronisk information i brottsutredningar föreslår sänkta krav för att polisen ska få tillgång till uppgifterna om vilken kund som har vilket IP-nummer. I dag krävs att fängelsestraff kan följa på det brott som är under utredning, det kravet föreslås avskaffas.⁷

I december 2005 röstade Europaparlamentet igenom lagstiftning om obligatorisk lagring i 6–24 månader av information om alla telefonsamtal, SMS och e-brev i eller till Europeiska unionen. I viss utsträckning skall även lagras information om internetanvändning.

I en departementspromemoria inom Försvarsdepartementet föreslås att Försvarets Radioanstalt (FRA), som i dag bedriver signalspaning, i förebyggande syfte skall få genomöka all trafik i telenätet som passerar landets gränser, efter vissa nyckeltermmer. Efter kritik har regeringen meddelat att förslaget skall utredas vidare.

Säkerhetspolisen har fått rätt att bryta sekretessen för patienter i sjukvården om det

gäller personer som anses utgöra ett hot mot kungahuset, riksdag, regering eller vissa andra funktioner av betydelse för stadsledningen.⁸

Enligt uppgifter från företrädare från polisen i massmedia⁹ kan det inte uteslutas att polisen kommer att begagna sig av information om passerande bilar från Stockholms biltullar i brottsutredande syfte, liksom att man i så stor utsträckning som möjligt avser använda sig av det så kallade PKU-registret, ett gigantiskt register där blodprov från alla födda senare än 1975 lagras. Det bör betonas att rättsläget beträffande polisens rätt att nyttja dessa båda register är oklart.

Polisen föreslås få nya tekniska hjälpmedel, normalt bara använda av säkerhetspolisen, som gör det möjligt att kartlägga all mobiltelefontrafik inom ett visst geografiskt område.¹⁰ Telekomoperatörer är enligt lag redan i dag skyldiga att anpassa sin tekniska utrustning för att underlätta polisens avlyssning och övervakning. Beredningen för rättsväsendets utveckling föreslår att även internetleverantörer skall omfattas av den skyldigheten.¹¹ Det har också lagts ett förslag som innebär att kostnaden för detta skall belasta teleoperatörerna och inte polisen, som hittills varit fallet. Det är rimligt att anta att detta kommer att överutnyttjas av polisen. Polisen och säkerhetstjänsterna föreslås vidare få använda sig av skyddsidentiteter och ha full rättshandlingsförmåga under dessa falska identiteter.¹²

Någonstans i denna ström av integritetskränkande lagförslag passeras gränsen för vad som är godtagbart i ett öppet samhälle. Särskilt bör man tänka på att många små ingrepp ger en situation där integritetskränkningarna som helhet blir mycket omfattande. Varje litet lagförslag kanske inte förefaller som alltför ingripande, men summan av delarna blir något större än vad det vid första anblicken verkar. Precis som OJ Simpsons advokater lyckades få honom frikänd genom att för varje enskilt DNA-spår så ett frö av tvivel och därigenom leda juryn bort från helhetsbilden, försvarar justitieministern sina långtgående lagförslag med att de var för sig är effektiva och rättssäkra. En sådan taktik får oss att bortse från det som är väsentligt; någons blod på ett mordvapen eller ett embryo till ett övervakningssamhälle.

I den svenska konstitutionen finns ingenting som kan hindra en sådan utveckling. Lagrådet kan inte stoppa några lagar, bara anmärka på dem. Lagrådet kan inte ta ett helhetsgrepp, utan bara kommentera varje enskild lag för sig. Ett starkare lagråd hade kanske kunnat väcka en allmän debatt, så som skett i USA om bland annat *Patriot Act*.

Vi tvingas lita på att politikerna gör de rätta bedömningarna och förmår lägga band på sig, utan att någon på allvar granskar dem.

Spelar Lagrådets yttranden roll?

Den svenska regeringsformen har medvetet utformats för att ge den politiska majoriteten mycket stort inflytande över alla delar av staten. Helt avsiktligt har alla tendenser till maktindelning, en institution som annars är självklar i en västerländsk demokrati, undvikits och parlamentet gjorts suveränt. Det svenska politiska systemet är således fattigt på de *checks and balances* som kännetecknar ansvarsfull maktutövning. För att säkerställa rättssäkerheten i myndighets- och maktutövning har i stället utformats ett system med oberoende myndigheter som inte styrs i detalj utan med generella regleringsbrev samt en lagstiftningsprocedur där det finns ett omfattande remissförfarande, där Lagrådet kan sägas vara den tyngsta instansen. På senare tid har det visat sig att det finns skäl till oro för denna modells praktiska funktion.

Det förekommer allt fler uppgifter om att regeringen, som det brukar heta i media, ”kör över” Lagrådet och genomför förslag som denna remissinstans inte kunnat godkänna.

Lagrådets granskning är i de flesta fall den enda prövningen av lagförslag utifrån hur de kan komma att inkräkta på mänskliga fri- och rättigheter. Ändå har regeringen, som denna rapport visar, under innevarande mandatperiod ignorerat många av de varningar Lagrådet utfärdar i sina remissvar angående regeringens lagförslag. Det får negativa konsekvenser för rättssäkerheten i Sverige och för upprätthållandet av mänskliga fri- och rättigheter.

Den fråga som ställs i rubriken ovan, om Lagrådets yttrande spelar någon roll, kan besvaras på många olika sätt. Med ett klart ”ja” om man bara tar kvantitativa hänsyn. Rapportförfattaren har fått det bestämda intrycket att regeringen i stor utsträckning tar intryck av kritik från Lagrådet. Så sker nästan uteslutande vad beträffar redaktionella synpunkter eller paragrafernas juridisk-tekniska utformning. Faktum är att det nästan är slående i hur stor utsträckning Lagrådet tvingas anmärka på mycket enkla språkliga fel, eller peka på frågeställningar som remissens lagförslag helt lyckas undvika. Det framstår som om regeringens utredare sällan når upp till den stringens och skärpa som bör krävas av departementstjänstemän. Detta intryck bekräftas också av Lagrådets ordförande Hans Danelius, som i en intervju för Advokatsamfundets tidning kritiserar nivån på många av regeringens lagförslag.¹³ Lagrådet får göra tjänst som korrekturläsare och genomföra grundläggande rättsutredningar i frågor som borde ha uppmärksamats av departementstjänstemännen redan i arbetets inledningskede. Denna typ av kritik beaktas dock, som tidigare nämnts, i hög utsträckning i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Ur en kvalitativ synvinkel framträder dock en djupt oroande bild. Av de cirka 400 lagrådsremisser denna rapport granskat har mer eller mindre graverande kritik av förslagens inverkan på rättssäkerheten framförts i 31 fall. Trots denna kritik har regeringen ändå i 17 fall valt att helt eller delvis ignorera Lagrådets synpunkter. Det innebär att mer än hälften, eller cirka 55 procent av de kritiserade lagförslagen har trots denna kritik genomdrivits. Lagrådets ordförande uttalade om detta följande:

”Ibland använder man den hypokritiska metoden att man i propositionen säger att regeringen har stor förståelse för lagrådets (sic) synpunkter och att man i stort sett följt dem men har gjort avvikelser på vissa punkter. Men dessa punkter kan vara ganska väsentliga.”¹⁴

Detta kan inte sägas vara annat än en djupt oroande utveckling som på sikt hotar att undergräva skyddet för mänskliga fri- och rättigheter. Detta visar också på att staten allt mer förlorat respekten för medborgarna och ogenerat tar sig allt mer makt på deras bekostnad, och utan att respektera deras önskan om rättsäkerhet.

Det är ingen överdrift att påstå, att detta är ett demokratiskt problem.

Hur blev det så här?

SVENSK GRUNDLAG: EN KORT HISTORIK¹⁵

Den högsta maktens praktiserande lider av ett allvarligt systemfel vars rötter når långt tillbaka i historien. Vi förflyttar oss till förrförra seklets början. Den regeringsform som föregick dagens utformades 1809. Den var resultatet av en militärkupp som utlöstes efter den katastrofala förlusten av Finland. Sedan Gustav IV Adolf tvingats att abdikera antogs en regeringsform som gjorde Sverige till en konstitutionell monarki. Denna konstitution var inte demokratisk utan förbehöll monarken stora befogenheter. Kungen var ansvarig för rikets styre även om riksdagen stiftade lagar. Han utsåg alla ledamöter i Högsta domstolen och var själv dess ordförande.¹⁶ Vissa utkast till individuella rättigheter infördes, frihetstidens tryckfrihetsförordning återinfördes och kungen förbands att inte kränka någons liv, ära eller frihet utan dom i laga ordning.¹⁷ Kungens skadliga inflytande syntes tydligt t ex under det tidiga 1900-talets konflikter mellan Gustaf V och liberale statsministern Karl Staaff. Konflikterna kulminerade 1914 i den så kallade borggårdskrisen, då kungens häftiga utfall tvingade regeringen att avgå.

Konstitutionen ändrades inte i takt med demokratins framväxt, trots att stora förändringar i rikets indelning gjordes med 1862 års kommunalförordning och trots den verkligt radikala samhällsomvälvning som skedde under sent 1800-tal och som gav oss allmän och lika rösträtt i början av 1920-talet. Under Edén–Branting-regeringen 1917 blev statsråden slutgiltigt frigjorda från monarken och ansvariga inför riksdagen. Efter detta hade Sverige helt gått över till ett parlamentariskt styrelseskick. Övergången innebar att regeringen svarade inför folket i form av riksdagen, inte inför statschefen. Inte ens vid denna tidpunkt ändrades emellertid författningen.

Det var inte förrän 1974 som dagens författning slutligen antogs. Fram till dess arbetade svenska politiker efter en sorts praxisgrundlag, utan (eller åtminstone med mycket svagt) stöd i den verkliga konstitutionen. Politiker och forskare brukade tala om skillnaden mellan den ”levande författningen”, den ad hoc-ordning som följdes i det dagliga politiska livet, och den skrivna författningen som i princip var ett dött dokument.¹⁸

Den amerikanske ekonomihistorikern Douglass North har visat att de grundläggande delarna av ett rättssystem kan få mycket stor inverkan på ett lands ekonomiska, politiska och sociala utveckling.¹⁹ En av hans viktigaste slutsatser är att dåliga institutioner

över tid kan skapa en klyfta mellan samhällets normer och, i detta fall, hur lagen utformas. En konsekvens blir att samhällets aktörer skaffar sig värderingar som inte sammanfaller med lagen. Denna process blir ofta så djupt rotad att det sedan inte hjälper om lagtexten ändras för att bättre överensstämma med samhällets normer, medborgarna kommer ändå att ha vant sig vid att det finns en klyfta mellan lag och praxis.

Om detta resonemang tillämpas på Sverige ger det anledning att anta att den "levande författningen" gav intrycket att den skrivna "döda" grundlagen i själva verket var möjlig att kompromissa med.

Det blir då naturligt att anta att, när den nya grundlagen skulle utformas, det inte fanns en grogrund för idéer om att underkasta utövandet av den politiska makten några mer ingripande restriktioner. Den politiska makten skulle alltså inte underställas lagen, utan vara suverän.

Den största skulden för detta bär otvivelaktigt socialdemokraterna, inte bara för att partiet haft regeringsmakten under nästan hela 1900-talet, utan också för att det systematiskt arbetade för att allt skulle förbli vid det gamla, eftersom det systemet underlättade för dem att vinna val.²⁰ Men även hos borgerliga ledamöter av författningsutredningen inför 1974 års regeringsform finns en betydande skillnad mot exempelvis den amerikanska vördnaden inför världens äldsta demokratiska konstitution, eller den tyska författningsdomstolens benhårda konstitutionalism. Rättsvetenskapsmannen Fredrik Sterzel sammanfattar processen:

"Uppgiften att ge Sverige en grundlag som man *måste ta på allvar* och följa innebär en fullständig nyhet för alla i arbetet deltagande."²¹

Denna svaga känsla för grundlagen resulterade i att 1974 års regeringsform blev en blek, urvattnad akt, utan större inspiration från andra länders grundläggande rättsliga dokument. Detta underlättades av den i Sverige vid tiden mycket starka vänstervågen och tron på social ingenjörskonst. Den svenska modellen, medelvägen mellan kapitalism och socialism, kännetecknades av fyra huvuddrag: samförstånd, storskalighet, standardisering och expertlösningar.²² Det var taylorism som politisk ideologi, en ouppnåelig dröm om att lägga livet till rätta och att skapa ordning och tillväxt genom central planering, men att använda marknaden för att skapa resurser. Om staten med transfereringar, riktade skattelättnader, subventioner och välfärdssystem kunde forma samhället till den utopi som arbetarrörelsen drömde om, ja då framstod det som omodernt och inte särskilt progressivt att införa starka band och konstitutionella begränsningar på "folkviljan".

"Politisk handlingskraft, effektivitet och planering var tidens credo. Föreställningar om maktindelning, pluralism och ansvarsutkrävande framstod antingen som otidsenliga eller som mer lämpade för mindre lyckligt lottade länder."²³

Särskilt iögonenfallande är den totala brist på maktindelning mellan statsmaktens organ som den nuvarande konstitutionen innebär. Detta tycks ha varit en i allra högsta grad avsedd effekt, att döma av följande citat från justitieminister Geijer när propositionen med ny grundlag lades:

”att den i nu gällande regeringsformen ännu formellt kvarstående maktdelningsprincipen därmed försvinner ser jag som en betydande vinning och *ett väsentligt inslag i reformen*” (min kursivering.)

I Sveriges grundlag saknas helt en oberoende granskning av den politiska makten, starkast manifesterad i att den politiska majoriteten faller avgörandet i konstitutionsutskottet samt att Högsta Domstolen endast får åsidosätta lagar om de *uppenbart* strider mot grundlagen. I juridisk terminologi är rekvisitet ”uppenbart” ett mycket starkt beviskrav. För att exempelvis döma någon till fängelse krävs bara att en viss brottslig gärning är ”styrkt”.

Länge fanns också brister vad beträffade individers möjligheter att överklaga beslut som kränkte deras legala och mänskliga rättigheter, något som åtgärdades genom lag om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut sedan Sverige vid ett flertal tillfällen fällts i Europadomstolen för brott mot de mänskliga rättigheterna.

LAGRÅDETS HISTORIA

Högsta domstolen skulle enligt 1809 års regeringsform utöva granskning av lagförslag. Det blev dock en sådan överbelastning av ärenden att den ordinarie rättsskipningens effektivitet hotades. Som en lösning på detta problem tillkom 1909 Lagrådet.²⁴ Syftet var i första hand att granska lagförslag utifrån ett rättstekniskt perspektiv, det vill säga med avseende på systematik, utformning och rättssäkerhet. Den borgerliga majoriteten ansåg emellertid att Lagrådet också borde vara ett värn mot ”omogna och obetänksamma lagförslag”.²⁵ Några exempel på vad som kunde tänkas utgöra sådana förslag gavs inte, utan en allmänkonserverativ uppfattning om bestående värden i samhällssystemet torde ha åsyftats. I klartext var syftet alltså åtminstone delvis att inrätta en spärr mot alltför radikala lagförslag som hotade att ändra samhällets karaktär.

I takt med att arbetarrörelsens makt växte kom denna inriktning att utsättas för häftiga angrepp. Den socialdemokratiska riksdagsmannen Carl Lindhagen menade på 1920-talet att Lagrådet utgjorde ”en spärrfästning mot de mänskliga behoven”, och eftersom det pågick en ”intressestrid mellan klasserna” var det odemokratiskt att ha Lagrådet som en ”konserverativ garanti”.²⁶ När socialdemokraterna senare blev så parlamentariskt starka att de stod för de flesta lagförslagen mattades kritiken, Lagrådet hade trots allt inte rätt att helt fälla lagförslag. Efter andra världskriget flammade dock en ny debatt upp mellan höger och vänster. Denna gång var det högern som fruktade

att landet i allt högre utsträckning gick mot socialism och att detta skulle omindetgöra enskildas fri- och rättigheter. Högern krävde därför att Lagrådets makt skulle stärkas.

Folkpartisten Åke Holmbäck anförde i sammanhanget att:

”brytningen mellan rättsåskådningar är numera ofta stark, då det gäller den enskildes rättigheter mot samhället resp. samhällets mot den enskilde ... (p)å dessa områden är det därför av särskild vikt att man har regler som äro noggrant utformade och som har granskats av landets främsta juridiska sakkunskap.”²⁷

Han menade därför att Lagrådet skulle granska även skatte-, kommunal- och tryckfrihetslagstiftning.

Den faktiskt förda politiken kom dock att ta motsatt inriktning och 1970 blev lagrådsremissen fakultativ, med vilket menas att regeringen själv fick välja om man ansåg att det var nödvändigt att inhämta Lagrådets yttrande över ett visst förslag. Denna förändring, mot vilken högern i stundtals mycket hätska inlägg yttrade sig, kom att bestå i 1974 års regeringsform (RF). Här kan visserligen anföras att det rör sig om en (i vissa frågor) stark fakultativ regel, det vill säga det stadgas att regeringen *bör* inhämta Lagrådets yttrande. Denna synbara eftergift till konstitutionalismen negeras dock av att RF 8:18 2 st stadgar att detta inte gäller om:

”Lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma.”

Vidare säger lagrummet:

”Att Lagrådet icke hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.”

En mindre eftergift gjordes dock när Lagrådet i och med den nya konstitutionen fick i uppgift att granska alla lagförslag som regeringen remitterade till dem, alltså även skatte-, tryckfrihets- och kommunallagstiftning som högern tidigare önskat.

Den konkreta ställning som tillkommer Lagrådet har dock kommit att bli inte stort mer än en kontroll av lagförslags systematik och överensstämmelse med tidigare lagstiftning. Den socialdemokratiska regeringen driver igenom förslag som enligt Lagrådet kan hota rättssäkerheten utan att ens meddela riksdagen om att några invändningar funnits. Lagrådet har befunnits rikta kritik mot lagförslag utifrån principiella grunder i upp till en femtedel av lagförslagen, och konstitutionsutskottet har ålagt regeringen att tydligare redovisa när så har varit fallet.²⁸

Vad bör göras?

Som visats bär socialdemokraterna ett stort ansvar för bristen på rättslig kontroll, men problemet skulle troligen inte automatiskt förbättras vid ett maktskifte. Det svenska politiska systemet lider nämligen av ett allvarligt fel, som är unikt jämfört med andra västliga demokratier. Vi saknar en självständig revision av den politiska makten. I konstitutionsutskottet faller den politiska majoriteten avgörandet, Högsta domstolen får åsidosätta en lag endast om den *uppenbart* strider mot grundlagen. Enda lösningen på det allvarliga hot mot rättsstaten vi nu ser är att stärka den oberoende granskningen av den politiska processen. Sverige måste få en kraftfull och stark grundlag, där efterlevnaden av reglerna för det politiska spelet granskas av en specialinrättad konstitutionsdomstol. Denna domstol måste ha rätt att fälla lagförslag som anses alltför integritetskränkande, den måste kunna ge politiker som inte följer lagarna kännbara straff, den skall också kunna pröva mål där enskilda medborgare anser att deras rättigheter har blivit kränkta. Så uppnås en kontinuerlig anpassning av den politiska processen till lagarnas krav, och sannolikheten för att summan av alla integritetskränkande lagförslag skall bli alltför ingripande minskar. Om detta har borgerliga politiker redan motionerat i riksdagen.²⁹ Men den politiska vänstern vill inte ha en sådan domstol. De tycker att riksdagsmajoriteten skall ha företräde framför intresset att skydda medborgarnas rättigheter. Det kanske bästa svaret på en sådan invändning har Advokatsamfundets ordförande Anne Ramberg formulerat:

”Från politiskt håll har man ibland uttryckt ogillande av juristernas förment ökade inflytande. Man har talat om ’judikaliseringen’ av samhällslivet. Man menar därmed att det skett en ’maktförskjutning’ från politiker till jurister. Det är lätt att inse att det kan framstå som hotfullt och handlingsbegränsande. Men i en modern demokrati måste även politikerna inse att deras handlingsfrihet inte är total ... Denna inställning till riksdagen och till av riksdag och regering skapade institutioner brukar vanligen inte förekomma i västerländska demokratier.”³⁰

Metodologisk redogörelse

Föreliggande rapport hade till syfte att granska i vilken utsträckning regeringen tar hänsyn till Lagrådets synpunkter beträffande lagförslags påverkan på den allmänna rättssäkerheten. För att säkerställa att arbetet, som alltså kännetecknas av en genomgående kritisk hållning, följer gängse krav på akribi och verifierbarhet faller det sig naturligt att redovisa vilken metod som använts för att utföra denna granskning.

I syfte att uppnå ett brett men ändå överskådligt material har samtliga Lagrådets remissvar under innevarande mandatperiod³¹ kontrollerats i syfte att identifiera lagförslag som kritiserats.

Endast då Lagrådet kritiserat ett lagförslag utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv har undersökningen gått vidare och studerat i vilken utsträckning dessa rättssäkerhetssynpunkter inkorporerats i regeringens slutliga proposition. Detta har skett av två anledningar, först och främst av rena avgränsningsskäl, då allt annat skulle medföra ett betydande merarbete, men också av den anledningen att det främst är rättssäkerhetsaspekten som föreliggande rapport syftar till att granska. Detta medför alltså att regeringen i stor utsträckning kan ta hänsyn till Lagrådets mer redaktionella synpunkter utan att detta återspeglas i rapporten. Att man gör så torde i betydande utsträckning vara fallet. Emellertid vore det allvarligt om detta vore den enda uppgift regeringen vill anförtro Sveriges högst uppsatta jurister. Vidare torde en eventuell underlåtenhet att ta hänsyn till Lagrådets rättssäkerhetssynpunkter knappast kunna ursäktas med att man i stor utsträckning tagit intryck av deras förslag till språklig och lagteknisk utformning.

För det fall att ett remissvar har behandlat förslag till flera olika lagar eller lagändringar har yttranden över varje separat lag räknats.

Då syftet med denna uppsats är att redan i ansatsen anlägga ett kritiskt förhållningssätt bör förhållandevis strikta ramar uppsättas för granskningen. Man riskerar annars att författarens egna ambitioner att finna felaktigheter gör att ofördelaktiga bedömningar som i viss mån saknar grund, smyger sig in bland tolkningsdata och därmed skapar en alltför negativ bild av den granskade företeelsen. Av denna anledning har definitionen av ”rättssäkerhet” för denna utrednings vidkommande gjorts något snävare än som annars är brukligt. I princip har krävts en uttrycklig hänvisning till någon av de skyddade rättigheterna i regeringsformens andra kapitel eller Europakonventionen. Vid några tillfällen har även lokutioner som för en jurist framstår som uppenbart hänförliga till rättssäkerhetsfrågor räknats utan att Lagrådet uttryckligt hänvisat till något

av ovanstående dokument. Det har då nästan uteslutande rört sig om så kallade *due process*-frågor, dåligt motiverade straffhöjningar eller kritik av så kallade blankettstraffstadganden. För att underlätta en granskning av denna rapports slutsatser kommer också samtliga lagförslag där Lagrådet haft rättssäkerhetssynpunkter att listas i en bilaga med uppgift om huruvida författaren anser att regeringen följt Lagrådets rekommendationer eller ej.

Denna utredning har haft tillgång till ett mycket stort underlag. Allt som allt har nästan 400 lagrådsutlåtanden, 30 propositioner samt ett stort antal pressmeddelanden, tidningsartiklar och debattinlägg legat till grund för de slutsatser som dragits. Med hänsyn till mängden information vore det märkligt om inte utredaren också kunnat lägga märke till allmänna tendenser. Även om inte ett direkt statistiskt stöd kan finnas för vissa iakttagelser torde det ändå vara av värde att redovisa det allmänna intryck en insatt läsare får av förhållandet mellan regeringen och Lagrådet. Den text som den tålmodige läsaren penetrerat för att komma till detta stycke har i mångt och mycket fått sin slutliga utformning som ett resultat av detta intryck.

NOTER

1. Rättegångsbalken 27:18–19.
2. Lagrådet 2006, sid 3. Detta är ett av de 17 ärenden under innevarande mandatperiod där regeringen i denna granskning befunnits ignorera Lagrådets kritik.
3. Prop 2005/06:29.
4. Prop 2005/06:169.
5. SOU 2005:38.
6. Prop 2004/05:143.
7. SOU 2005:38.
8. Prop 2005/06:54.
9. Se exempelvis *Svenska Dagbladet* 2005-11-18.
<http://www.svd.se/dynamiskt/inrikes/did_11058399.asp>.
10. SOU 2005:38.
11. SOU 2005:38.
12. Prop 2005/06:149.
13. *Advokaten* 8/2003, sid 12.
14. *Advokaten* 8/2003, sid 12.
15. Stommen i detta avsnitt utgörs av en debattartikel av författaren betitlad "Den (s)venska korruptionens institutionella rötter", publicerad i *Captus tidning* 7/2006, vilken har anpassats, utökats och försetts med notapparat.
16. Berggren, Karlson & Nergelius 1999, sid 12.
17. Ibid, sid 12.
18. Ibid, sid 14.
19. T ex North 1990.
20. Berggren, Karlson & Nergelius 1999, sid 14–15; jfr Holmberg & Stjernquist 2003, sid 32.
21. Sterzel 1998, sid 16; min kursivering.
22. Johnson 1998, sid 10.
23. Berggren, Karlson & Nergelius 1999, sid 20.
24. Algotsson 1993, sid 33.

- 25. Ibid, sid 35.
- 26. Ibid, sid 38.
- 27. Ibid, sid 45.
- 28. Betänkande 2003/04:KU10.
- 29. Motion 2005/06:K269.
- 30. *Advokaten* 3/2006.
- 31. Mer exakt har remissvar från 2002-09-24 till 2006-03-31 analyserats. Slutpunkten har valts med hänsyn till att detta är närmast avslutade kalendermånad före denna rapports slutrevidering.
- 32. Regeringsformen (RF) 8 kap, 18 §.
- 33. RF 8 kap, 18 §, 3 st.

KÄLLFÖRTECKNING

Offentligt tryck:

Betänkande 2003/04:KU10, "Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning". Stockholm: Riksdagen 11 dec 2003.

Lagrådet (2006), Protokoll från Lagrådets sammanträde 2006-02-24, se <www.lagradet.se>.

Motion 2005/06:K269, "Konstitutionella frågor". Göran Lennmarker (m) m fl.

Prop 2004/05:143, "Överskottsinformation vid användning av hemliga tvångsmedel m m". Stockholm: Justitiedepartementet, 23 mars 2005.

Prop 2005/06:29, "Utvidgad användning av DNA-tekniken inom brottsbekämpningen m m". Stockholm: Justitiedepartementet, 13 oktober 2005.

Prop 2005/06:54, "Utökad möjlighet för Säkerhetspolisen att inhämta information i verksamhet för personskydd". Stockholm: Justitiedepartementet, 24 november 2005.

Prop 2005/06:149, "Kvalificerad skyddsidentitet". Stockholm: Justitiedepartementet, 23 mars 2006.

Prop 2005/06:169, "Effektivare skattekontroll m m". Stockholm: Finansdepartementet, 20 mars 2006.

SOU 2005:38, *Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m m*. Delbetänkande av Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU). Stockholm: Fritzes.

Böcker och tidskrifter

Advokaten nummer 8, 2003.

Advokaten nummer 3, 2006.

Algotsson, Karl-Göran (1993), *Lagrådet, rättsstaten och demokratin under 1900-talet*. Stockholm: Norstedts juridik.

Berggren, Niclas, Karlson, Nils & Nergelius, Joakim (1999), *Makt utan motvikt : om demokrati och konstitutionalism*. Stockholm: City University Press.

Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils (2003), *Vår författning*. 13 rev uppl. Stockholm: Norstedts juridik.

Johnson, Anders (1998), *Vi står i vägen : om LO, pengarna och politiken*. Stockholm: Timbro.

North, Douglass C (1990), *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press (The political economy of institutions and decisions).

Sterzel, Fredrik (1998), *Författning i utveckling : konstitutionella studier*. Uppsala: Iustus förlag (Rättsfondens skriftserie 33).

BILAGA 1.

LAGRÅDETS VERKSAMHET OCH REGLERING

Lagrådet och dess verksamhet regleras i 8 kap 18 § regeringsformen och lagen (2003:333) om Lagrådet. I Lagrådet ingår domare från Högsta domstolen och Regeringsrätten. Även andra personer, till exempel nyligen avgångna ledamöter av dessa domstolar, kan förordnas att ingå i Lagrådet. Kravet är då att dessa skall vara lagfarna, det vill säga vara behöriga domare. Lagstiftningsärendena föredras av tjänstemän från departementen som medverkat i utformningen av lagförslagen eller, när yttranden begärs av riksdagsutskott, av tjänstemän från utskottskanslierna. Lagrådets yttranden är offentliga och återges i regeringens propositioner till riksdagen eller i förekommande fall i riksdagsutskottens betänkanden. Av dessa propositioner och betänkanden skall också framgå hur Lagrådets yttranden påverkat utformningen av de slutliga lagförslagen. Lagrådet har till uppgift att yttra sig över lagförslag. Sådana yttranden avges på begäran av regeringen eller av riksdagsutskott då dessa utnyttjar sin så kallade initiativrätt. Bland annat skall Lagrådet normalt höras över förslag till ändringar i de grundlagar som gäller tryckfriheten och yttrandefriheten i vissa medier och över förslag till lagar som berör enskilda människors fri- och rättigheter, deras personliga och ekonomiska förhållanden eller deras skyldigheter gentemot det allmänna. Regeringen kan emellertid avstå från att höra Lagrådet om den fråga som behandlas i ett lagförslag är sådan att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse eller om hörande av Lagrådet skulle fördröja lagstiftningsärendets behandling och detta skulle leda till avsevärda olägenheter.³²

Lagrådets granskning skall avse:³³

- Hur lagförslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt
- Hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra
- Hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav
- Om förslaget är så utformat att lagen kan antas tillgodose angivna syften
- Vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

BILAGA 2.

LAGFÖRSLAG SOM HAR KRITISERATS PÅ RÄTTSSÄKERHETSGRUNDER

Namnen på lagar och lagförslag nedan anges ej på sätt som annars är gängse, med angivande av SFS-nummer och proposition. Så sker dels för att alla förslag ej färdigbehandlats, och sålunda ej fått ett SFS-nummer, dels för att det skall vara lättare att hitta Lagrådets remissvar för den som är intresserad. Alla i denna rapport granskade remissvar finns att ladda ned på Lagrådets hemsida <www.lagradet.se>.

2002

Ny utlänningslag – regeringen följer Lagrådets rekommendation, ärendet återhänvisas till fortsatt utredning.

Lag om ändring i lag om godtrosförvärv av lösöre – regeringen följer Lagrådets rekommendation.

Lag om straff för terroristbrott – regeringen ignorerar Lagrådets rättssäkerhetssynpunkter helt.

2003

Lag om ändring i fiskelagen – regeringen ignorerar delvis Lagrådets rättssäkerhetssynpunkter.

Lag om ändring i taxeringslagen – regeringen ignorerar Lagrådets rättssäkerhetssynpunkter helt.

Lag om ändring i skattebetalningslagen – regeringen ignorerar Lagrådets rättssäkerhetssynpunkter helt.

Lag om ändring i lagen om vård av unga – regeringen följer Lagrådets rekommendation.

Lag om ändring i polislagen och brottsbalken i syfte att bekämpa skadegörelse (klotter) – regeringen ignorerar Lagrådets rättssäkerhetssynpunkter helt.

Lag om ändring i lagen om besöksförbud – regeringen följer Lagrådets rekommendation.

Lag om ändring i lättgångsbalken – regeringen följer Lagrådets rekommendation.

Lag om finansiell rådgivning till konsumenter – regeringen ignorerar delvis Lagrådets rättssäkerhetssynpunkter.

Lag om investeringsfonder – regeringen ignorerar delvis Lagrådets rättssäkerhetssynpunkter.

Ny smittskyddslag – regeringen följer Lagrådets rekommendation.

Europeisk arresteringsorder – regeringen ignorerar delvis Lagrådets rättssäkerhetssynpunkter.

Lag om ändring i sekretesslagen, sekretess inom den civila sjöfarten – regeringen följer Lagrådets rekommendation.

2004

Lag om ändring i tobakslagen (rökfria serveringsmiljöer) – regeringen ignorerar delvis Lagrådets rättssäkerhetssynpunkter.

Lag om sjöfartsskydd – regeringen följer Lagrådets rekommendation.

Lag om internationella adoptioner – regeringen följer Lagrådets rekommendation.

Lag om ändring i lagen om överlastavgift – regeringen följer Lagrådets rekommendation.

Lag om ändring i smittskyddslagen – regeringen följer Lagrådets rekommendation.

Lag om allmän försäkring (medfinansiering) – regeringen ignorerar delvis Lagrådets rättssäkerhetssynpunkter.

Lag om maskeringsförbud – regeringen ignorerar delvis Lagrådets rättssäkerhetssynpunkter.

2005

Lag om ändring i lagen om kontroll av narkotika – regeringen ignorerar delvis Lagrådets rättssäkerhetssynpunkter.

Överskottsinformation vid användandet av hemliga tvångsmedel – regeringen ignorerar delvis Lagrådets rättssäkerhetssynpunkter.

Ny instans och processordning i utlänningsärenden – regeringen följer Lagrådets rekommendation.

Skyldighet att tillhandahålla förnyelsebara drivmedel – regeringen ignorerar Lagrådets rättssäkerhetssynpunkter helt.

Utvidgad användning av DNA inom brottsbekämpningen – regeringen följer Lagrådets rekommendation.

2006

Lag om hemlig rumsavlyssning – regeringen ignorerar Lagrådets rättssäkerhetssynpunkter helt.

Lag med vissa åtgärder för att motverka allvarlig brottslighet – regeringen ignorerar Lagrådets rättssäkerhetssynpunkter helt.

Skärpta djurskyddskrav för minkuppfödning – regeringen ignorerar Lagrådets rättssäkerhetssynpunkter helt.

Energi och inomhusmiljödeklaration för byggnader – regeringen följer Lagrådets rekommendation.